

ANEXO II

DICTAMEN SOBRE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 59 CONSTITUCIONAL

HONORABLE ASAMBLEA:

Por acuerdo de vuestra soberanía fue turnada a las suscritas Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, la Iniciativa presentada por la diputación del Partido Popular Socialista para adicionar el artículo 54 de la Constitución General de la República. En tal virtud nos permitimos someter a vuestra consideración el siguiente

DICTAMEN

La Comisión estima necesario señalar que, en su concepto, la iniciativa de referencia es contraria a la técnica legislativa, en atención a que propone adicionar el artículo 54 con una fracción vi, autorizando la reelección de los diputados al Congreso de la Unión. Tal adición establecería una contradicción con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 59 de la propia Constitución en la que se prohíbe expresamente la reelección para los diputados y senadores para el periodo inmediato. A mayor abundamiento el mencionado artículo 54 en su parte final se refiere concretamente a las reglas para la elección de los diputados de partido y, en tal virtud, la adición de una fracción más estaría operando en relación con dicha especie de representantes y no respecto de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados.

No obstante lo anterior, las Comisiones recogen la idea de los proponentes por considerar que sus propósitos son los de establecer en nuestro país una más genuina vida parlamentaria y desean hacer algunas consideraciones respecto de la conveniencia de llevar adelante sus objetivos, desde luego corrigiendo los defectos de técnica jurídica con que ha sido planteada la iniciativa.

En primer término las Comisiones estiman que es indispensable declarar en forma clara y definitiva que una reforma al artículo 59 de la Constitución, con el objeto de modificar las normas vigentes en materia de reelección de los miembros de la Cámara de Diputados, de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelección para los titulares del Poder Ejecutivo Federal y Estatal, ya que dicho principio es esencia y razón de la Revolución Mexicana y del régimen constitucional emanado de ella, por lo que es y debe seguir siendo intocable.

Dicho principio, sin embargo, históricamente está referido en forma exclusiva al Poder Ejecutivo. Si bien el pueblo de México, a partir de 1910, enarbólo como bandera de sus aspiraciones revolucionarias los principios de sufragio efectivo y no reelección, los cuales se plasmaron en la Constitución de 1917, en ningún momento perfiló la aplicación del postulado antirreeleccionista respecto de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, persistiendo así en una continuidad histórica que se inicia en la Constitución de 1824, se mantiene en las constituciones centralistas, se ratifica en la de 1857 y es confirmada una vez más en la Carta Fundamental de Querétaro. En efecto, si un Congreso Constituyente es, histórica y jurídicamente, la expresión más directa y genuina de la voluntad popular, puede decirse que nunca esa voluntad popular se ha pronunciado en el sentido de limitar la reelección de sus representantes ante el Congreso de la Unión.

Fue hasta el año de 1933 cuando se promulgó una reforma constitucional a efecto de que los miembros del Poder Legislativo no pudieran reelegirse en periodos sucesivos, tal como lo establece el texto vigente del Artículo 59; pero si se examinan los antecedentes de dicha reforma, así como la exposición de motivos de la Iniciativa correspondiente y los debates que se suscitaron dentro de este recinto legislativo, se llega a la conclusión de que la prohibición para que senadores y diputados se reelijan en el periodo inmediato al de su ejercicio, no fue consecuencia de condiciones históricas objetivas ni de requerimientos populares ni de circunstancias

de la realidad nacional, sino únicamente una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público. Esos intereses políticos han desaparecido en la actualidad.

Especialmente a partir de la reforma constitucional a los artículos 54 y 63 que ha permitido integrar la representación nacional con diputados de todos los partidos políticos registrados, ha surgido la necesidad de complementar dicha reforma poniendo en vigor sistemas que abran para el pueblo la posibilidad de reelegir a aquellos de sus representantes que hayan cumplido con eficacia y más depurado espíritu de servicio la representación que les fue otorgada. Tal posibilidad no existiría si cada 3 años hubiera necesidad de reemplazar a los diputados de los diversos partidos políticos, quienes por otra parte no estarían en aptitud, por lo precario del tiempo de su ejercicio, de adquirir los conocimientos y la experiencia indispensables para el mejor cumplimiento de su tarea de legisladores y de vigilantes de la administración pública. El juicio del pueblo acerca de quienes han cumplido con su deber, puede manifestarse con plena claridad por medio de la reelección de sus representantes.

REELECCIÓN SÓLO DE LOS HOMBRES MÁS ÚTILES

Es necesario también hacer notar que el texto constitucional vigente no prohíbe la reelección de los miembros del Poder Legislativo, sino que únicamente la limita a periodos no sucesivos, de tal manera que es frecuente el caso de diputados que lo han sido en 3 o más periodos distintos, o de otros que han sido electos como senadores en el periodo inmediato posterior a aquel en que ejercieron con el carácter de diputados, operando así un tipo de reelección que no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta, y sí en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos.

Las comisiones desean subrayar que la idea de establecer otra modalidad en el sistema de reelección de los diputados

al Congreso de la Unión, no implica que todos los que actualmente ejercen el cargo o que en el futuro llegaran a desempeñarlo, fueran reelectos, ya que solamente quienes hubieran demostrado eficacia en sus funciones y un auténtico espíritu de servicio a las mejores causas populares, podrían aspirar al cargo, creándose así un estímulo que propiciaría el desarrollo de hombres más útiles a la nación. En efecto, no es razonable pensar que todos y cada uno de los diputados pudieran reelegirse a su arbitrio personal, ya que de acuerdo con el sistema electoral imperante, para ser candidato a un cargo de representación popular con serias posibilidades de éxito, se requiere la postulación de un partido político registrado, siendo inconcuso que todos los partidos pugnarán por llevar a la Cámara y mantener en ella sólo a sus elementos más capaces y más fieles a los principios y programas que sustentan, de donde resulta que, fenecido un ejercicio, cada partido habrá de justipreciar el verdadero valor de sus representantes; pero además, y este es el argumento de mayor solidez, quien en última instancia habrá de decidir será el pueblo, quien indudablemente no reelegirá a aquel diputado que no haya cumplido con su deber legislativo, que no haya defendido los intereses de la ciudadanía que representa, que no haya pugnado por la aplicación de los principios y el programa del partido que lo postuló. Esta selección, que a no dudarlo operaría en la práctica, vendría a propiciar el mejoramiento de los cuadros legislativos, sin los cuales el Congreso de la Unión no podrá desempeñar con plenitud de acierto la elevada misión que constitucionalmente tiene encomendada.

A todo lo anterior hay que agregar que en el mundo entero los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidencialistas, tienen como base la reelección de los diputados. No encontramos, pues, razón alguna de tipo jurídico constitucional para mantener dentro del sistema vigente en nuestro país, una disposición como la que actualmente prohíbe la reelección de los diputados al Congreso de la Unión para el periodo inmediato.

EQUILIBRIO ENTRE LA RENOVACIÓN Y LA EXPERIENCIA

En estas condiciones y sin que ello implique introducir una innovación substancial, puesto que la reelección de los diputados se encuentra ínsita en el artículo 59 Constitucional, venimos a proponer, recogiendo la idea de la iniciativa que originó el presente dictamen, la reforma de dicha disposición legal para el solo efecto de adoptar otra modalidad, conforme a lo cual los diputados podrán ser electos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato, sin que ello impida que transcurrido éste puedan volver a ejercer el cargo. Esta modalidad tiende a aprovechar al máximo la experiencia, los conocimientos y la capacidad que hayan demostrado algunos legisladores, para que esas cualidades puedan aprovecharse, en algunos casos, durante un periodo de gobierno, lo que no se obtiene dentro del sistema vigente; y la limitación para ejercer en un tercer periodo, responde a la necesidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativa. Se establecería así un conveniente equilibrio entre quienes llegan con el impulso de sus ideales, sus afanes de mejoramiento colectivo, sus propósitos de reforma y renovación, y aquellos otros que, poseyendo también esas virtudes públicas, pueden a través de la experiencia adquirida en la práctica parlamentaria, encontrar los caminos más adecuados para hacer más fructíferos los afanes comunes de progreso y bienestar para nuestro pueblo.

Otra ventaja consistiría en obtener una más eficaz coordinación entre las Cámaras de Diputados y Senadores. Estos últimos, cuyo periodo constitucional es de seis años, independientemente de las facultades exclusivas que tienen señaladas, en esencia deben actuar como cuerpo colegislador y, en tal virtud, por razones eminentemente prácticas, deben buscar las vías más adecuadas para que el Congreso de la Unión funcione con el dinamismo y la agilidad que las necesidades del país reclamen. La circunstancia, operante en la actualidad, de que a la mitad del ejercicio senatorial se renueve en su totalidad la Cámara de Diputados, crea la nece-

sidad de restablecer las normas de colaboración que habían venido funcionando, de tal suerte que la continuidad legislativa se rompe temporalmente durante cierto lapso. Por el contrario, mediante el sistema propuesto, que en cierto grado asegura la permanencia en la Cámara de Diputados, en todas y cada una de las legislaturas, de un grupo de representantes populares concedores de la mecánica parlamentaria, supera los inconvenientes apuntados y garantiza el mantenimiento de la coordinación indispensable entre ambas Cámaras.

Las Comisiones consideran que en esta forma estaríamos perfeccionando un sistema constitucional que tiende a lograr el equilibrio de los tres Poderes de la Unión. Nuestra estructura política, siendo presidencialista, otorga al titular del Poder Ejecutivo una suma de poder y un cúmulo de facultades limitadas en dos distintos órdenes, por la existencia de los poderes Legislativo y Judicial y por la aplicación irrestricta del principio de no reelección, el cual, repetimos, es y debe seguir siendo intocable por lo que se refiere al Presidente de la República. Sin embargo, el principio aplicable al Poder Judicial es el de la inamovilidad, para garantía de una buena administración de la justicia, y a nadie se le ha ocurrido interpretar dicho principio como una reelección de por vida. Para los diputados, cuya función constitucional es esencialmente legislativa, de vigilancia de la administración pública y de representación política, el sistema operante es el de una reelección limitada.

En consecuencia, México presenta una estructura de equilibrio para el buen gobierno dentro de tres sistemas; no reelección para el Poder Ejecutivo, inamovilidad para el Poder Judicial y reelección limitada para el Poder Legislativo.

Ahora bien, la no reelección del Presidente de la República no implica que quienes colaboran con él en las tareas del Poder Ejecutivo, queden al término de un periodo de gobierno sustraídos a la posibilidad de seguir entregando su experiencia y su capacidad a las funciones del gobierno. Al contrario, la regla general es que quienes mayor eficacia y responsabilidad han demostrado en una función pública, se mantengan en ella o en otra de igual o mayor jerarquía. Lo contrario sería una dilapidación de esfuerzos y de energía

humana, que traería como consecuencia detenciones o retrocesos totalmente inconvenientes.

Las mismas razones son aplicables al ejercicio de la judicatura y, lógicamente, deben operar también respecto de quienes han demostrado eficiencia dentro de la función legislativa.

Ahora bien, aunque pudiera estimarse que algunos de los razonamientos esgrimidos llevan a la conclusión de que lo recomendable es implantar la reelección indefinida de los diputados al Congreso de la Unión, las Comisiones han considerado que, por el momento, es preferible establecer por etapas la integración de un nuevo sistema, en consonancia con la reciente reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución, para que las experiencias futuras señalen la oportunidad y la conveniencia de ampliar o no la reelección limitada que ahora se propone.

Por las razones expuestas, las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, se permiten someter a la consideración de esta H. Asamblea el siguiente

PROYECTO DE DECRETO

Artículo único. Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

Transitorio. La presente reforma entrará en vigor a los 5 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALA DE COMISIONES DE LA H. CÁMARA DE
DIPUTADOS. México, D. F., 27 de Diciembre de 1964.

COMISIÓN PRIMERA DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES

Dip. Enrique González Vargas, Dip. Lic. Miguel Covián
Pérez, Dip. Lic. Constancio Hernández Allende y Dip. Lic.
Luis Priego Ortiz.

COMISIÓN SEGUNDA DE GOBERNACIÓN

Dip. Lic. Manuel Gurriá Ordóñez, Dip. Lic. Salvador Ro-
dríguez L. y Dip. Lic. Enechino Ramón Macedo.